



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Prop. 13 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i pengespilloven
(andel av Norsk Tippings overskudd til
helse- og rehabiliteringsformål)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4	Forslag om endringer i pengespilloven § 10	9
2	Bakgrunn for lovforslaget	5	4.1	Andel av Norsk Tippings overskudd til ExtraStiftelsen	9
2.1	Spillet Extra og formåls- mottagerne	5	4.2	Forskriftshjemmel	15
2.2	Høringen	5	4.3	Forholdet til stiftelsesloven	15
2.3	Høringsinstanser	5	4.4	Overgangsordning	16
3	Gjeldende rett	7	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	17
3.1	Enerettsmodellen	7	6	Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget	18
3.2	Pengespillovens formål og fordeling av overskudd	7			
3.3	Regulering av private lotterier	8			
3.4	Regelverk som gjelder for spillet Extra	8			
3.5	Forholdet til EØS-avtalen	8			
				Forslag til lov om endringer i pengespilloven (andel av Norsk Tippings overskudd til helse- og rehabiliteringsformål)	20



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Prop. 13 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i pengespilloven (andel av Norsk Tippings overskudd til helse- og rehabiliteringsformål)

*Tilråding fra Kulturdepartementet 6. november 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kulturdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i pengespilloven. Endringene innebærer at en prosentandel av Norsk Tippings overskudd i framtiden skal tilfalle helse- og rehabiliteringsformål, formidlet via ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering (ExtraStiftelsen).

Forslaget bidrar til opprydning på lotterifeltet og vil styrke enerettsmodellen.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Spillet Extra og formålmottagerne

Extra er et lotteri som hadde sin første trekning på NRK i 1996. Bak lotteriet står ExtraStiftelsen som har 30 medlemsorganisasjoner innenfor helsesektoren. I henhold til en avtale inngått av ExtraStiftelsen og Norsk Tipping, eier disse spillet Extra i fellesskap. Norsk Tipping er operatør for spillet, mens ExtraStiftelsen mottar og fordeler alt overskudd fra spillet.

Overskuddet fra spillet Extra fordeles av ExtraStiftelsen til helse- og rehabiliteringsprosjekter. Organisasjoner som ikke er medlem i stiftelsen kan også motta støtte. Ved Extra-tilde-

lingen i 2014 fordelte ExtraStiftelsen 232 millioner kroner til 538 prosjekter i regi av 107 organisasjoner.

2.2 Høringen

Departementet la 28. april 2015 fram et høringsnotat med forslag om endringer i pengespilloven § 10, slik at ExtraStiftelsen i framtiden vil motta en prosentandel av Norsk Tippings totale overskudd, samtidig som spillet Extra overføres til Norsk Tippings ordinære portefølje.

2.3 Høringsinstanser

Departementets forslag ble sendt på høring 28. april 2015 til følgende høringsinstanser:
Departementene

Fylkeskommunene

Datatilsynet
Hjelpelinjen For Spilleavhengige
Kommunesektorens organisasjon
Korus-Øst
Lotteri- og stiftelsestilsynet
Lotterinemnda

Actis	Norges Handikapforbund
ADHD Norge	Norges idrettsforbund
Akan	Norges Jeger- og Fiskerforbund
Amnesty International Norge	Norges Kfuk-Kfum
Astma- og allergiforbundet	Norges Kvinne- og familieforbund
Autismeforeningen	Norges Miljøvernforbund
Barnekreftforeningen	Norges Naturvernforbund
Blå Kors Senter	Norges Parkinsonforbund
Bransjeforeningen for samfunnsnyttig lotteri- virksomhet	Norges Røde Kors
Brystkreftforeningen	Norsk Epilepsiforbund
Care Norge	Norsk Folkehjelp
Caritas Norge	Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Cerebral Parese-foreningen	Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede
De 10 Humanitære AS	Norsk Forening For Spillproblematikk
Den Norske Kreftforening	Norske Kvinners Sanitetsforening
Den Norske Turistforening	Norsk Musikkråd
Diabetesforbundet	Norsk Psoriasisforbund
ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering	Norsk Revmatikerforbund
Flyktninghjelpen	Norsk Rikstoto
Forbrukerombudet	Norsk Teaterråd
Forbundet mot rusgift	Norsk Tipping AS
Foreningen for hjertesyke barn	Norske Redningshunder
Foreningen for muskelsyke	Plan Norge
Foreningen for voksne med medfødt hjertefeil	Redd Barna
Framtiden i våre hender	Redningsselskapet
Frivillighet Norge	Regnskogsfondet
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Right to Play
Greenpeace Norge	Rådet for psykisk helse
Harry Benjamin ressurscenter	Spillavhengighet – Norge
Hest og Helse	Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo
Hørselshemmedes Landsforbund	Stiftelsen Norsk Luftambulans
Korpsnett Norge	Stiftelsen SOS Barnebyer Norge
Landsforbundet mot stoffmisbruk	Tippekommisjonærenes Landsforening
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke	WWF – Norge
Landsforeningen for Kvinner med Bekkenløsning	Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslaget:
Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte	ADHD Norge
Landsforeningen for Polioskadde	Bransjeforeningen for samfunnsnyttig lotteri- virksomhet
Landsforeningen uventet barsedød	De 10 Humanitære
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorgani- sasjoner	Diabetesforbundet
Mental Helse	Dissimilis Norge
Mercy Ships Norge	Dysleksi Norge
Miljøagentene	ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering
Multipel Sklerose forbundet	Foreningen for hjertesyke barn
Myalgisk encefalopatinettveket i Norge (MENIN)	Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Nasjonalforeningen for folkehelsen	HLF (Hørselshemmedes Landsforbund)
NHO	KABB (Kristent Arbeid Blant Blinde og svaksynte)
NORILCO	Kreftforeningen
Norges Astma- og Allergiforbund	Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte
Norges bedriftsidrettsforbund	Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse (LPP)
Norges Bingo- og lotteriforbund	
Norges Blindeforbund	
Norges Døveforbund	

Landsforeningen uventet barnedød
 Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-
 organisasjoner
 LEVE – Landsforeningen for etterlatte ved
 selvmord
 LHL-Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
 Lotteri- og stiftelsestilsynet
 Mental Helse
 Nasjonalforeningen for folkehelsen
 Norges Astma- og Allergiforbund
 Norges Blindeforbund
 Norges Blindeforbund Buskerud
 Norges Døveforbund
 Norges Handikapforbund
 Norges idrettsforbund
 Norsk Epilepsiforbund
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Forbund for Utviklingshemmede
 Norsk Forening for Osteogenesis Imperfecta
 (NFOI)
 Norsk forening for slagrammede
 Norsk Nettverk for Down Syndrom
 Norsk Revmatikerforbund
 Norsk Tipping AS
 Norske Kvinners Sanitetsforening
 Redd Barna
 Ryggforeningen i Norge
 Rådet for psykisk helse
 Rådgivning om spiseforstyrrelser
 Samferdselsdepartementet
 Stiftelsen Norsk Rikstoto

Følgende høringsinstanser hadde ikke merknader til forslaget:

Arbeids- og sosialdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Kunnskapsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Telemark Fylkeskommune

3 Gjeldende rett

3.1 Enerettsmodellen

Hovedelementet i den norske reguleringen av pengespill og lotterier er enerettsmodellen. Den innebærer at Norsk Tipping har enerett etter reglene i pengespilloven til å avholde spillene og lotteriene med størst omsetning, og spillene og lotteriene som har størst risiko for spilleproblemer.

Det er flere årsaker til at de aller største lotteriene bør forbeholdes Norsk Tipping som enerettsaktør. For det første er det grunn til å anta at de største tallspillene styrker Norsk Tippings kanaliseringseffekt. En av Norsk Tippings viktigste oppgaver er å kanalisere spillere bort fra uregulerte aktører og til sine spill som tilbys innenfor regulerte rammer. For det andre vil de største tallspillene kunne innebære økt risiko for økonomiske misligheter og kriminalitet på grunn av de store beløpene som er involvert. For det tredje hindrer denne reguleringsmodellen at de største lotteriene får være en kilde til omfattende privat profitt. Det har vært et gjennomgående prinsipp i norsk pengespillpolitikk at inntekter fra lotterier og pengespill skal tilfalle gode formål og ikke være inntektskilder for private aktører eller staten. Dette er alle legitime hensyn som begrunner den norske enerettsmodellen.

Norsk Tippings spill og lotterier utgjør hovedtyngden av de lovlige pengespill og lotterier på det norske regulerte markedet. Samtidig har det lenge vært en tradisjon i Norge for i begrenset omfang å tillate lotterier som avholdes av private aktører til inntekt for samfunnsnyttige og humanitære formål. Dette har hovedsakelig vært lotterier med lav omsetning og lave gevinster. Spillet Extra har vært et unntak fra hovedregelen, hvor det har vært gitt tillatelse til en relativt høy omsetning. Spillet er imidlertid i en særstilling, da det er det eneste private lotteriet som er driftet av Norsk Tipping og dermed er underlagt Norsk Tippings ansvarlighetstiltak. Norsk Tipping har en rekke ansvarlighetstiltak knyttet til sin spillvirksomhet, for eksempel obligatorisk bruk av spillerkort, 18-års aldersgrense, tapsgrenser og atferdsverktøy som personlige grenser for tids- og pengebruk.

3.2 Pengespillovens formål og fordeling av overskudd

Pengespilloven regulerer Norsk Tippings aktiviteter. Pengespilloven § 1 tredje ledd angir lovens formål slik:

«Loven skal sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill, samtidig som det legges til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til formål som nevnt i § 10.»

Norsk Tipping skal altså ikke være et profittmaksimerende selskap, men skal primært sikre et ansvarlig spilltilbud som kanalisere spillere bort

fra uregulerte aktører. Pengespillovens formålsparagraf tar likevel høyde for at Norsk Tipping gjennom sin virksomhet vil generere et overskudd. Dette overskuddet skal tilfalle ideelle formål. Lovens § 10 har regler for den nærmere fordelingen av overskuddet.

3.3 Regulering av private lotterier

Etter lotteriloven §§ 5 og 6 kan private lotterier avholdes til inntekt for et humanitært eller samfunnsnyttig formål etter tillatelse. Lovens formål er angitt i § 1 a:

«Formålet med loven er å sikre at lotterier avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative sosiale konsekvenser av lotterier, samtidig som det legges til rette for at lotterier kan være en god inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid.»

Den 27. februar 2015 fastsatte Kulturdepartementet endringer i forskriftene under lotteriloven. Formålet med endringene var å styrke den norske lotteri- og pengespillmodellens rettslige stilling ved å fastsette nye og klare vilkår og rammer for private lotterier, samt å sikre at alle aktører likebehandles.

Etter lotteriforskriften § 7 kan det nå gis tillatelse i ni år til fem større private lotterier med en omsetningsramme på 300 mill. kroner hver, og hvor lotterioperatøren står for trekningen. Tillatelse kan gis til organisasjoner med betydelig internasjonal aktivitet. Lotteritilsynet utlyser og tildeler tillatelsene, og søknadsfrist var 1. september 2015. I tillegg kan det etter lotteriforskriften § 6 gis tillatelse i inntil ett år med en omsetningsramme på 100 mill. kroner til private etterhåndstrukne lotterier, hvor Lotteritilsynet står for trekningen, samt private forhåndstrukne lotterier.

3.4 Regelverk som gjelder for spillet Extra

Spillet Extra er et privat lotteri. Som privat aktør faller ExtraStiftelsen inn under lotterilovens regler og har fått lotteritillatelse til å drive spillet Extra. Tillatelsen har enkelte unntak fra reglene som gjelder for private lotterier, blant annet når det gjelder omsetningsgrenser og krav om godkjenning av mottakere som lotteriverdige organisasjoner. Norsk Tippings adgang til å ta på seg oppgaven som operatør for spillet Extra følger av pengespilloven § 3 fjerde ledd som sier at Kongen kan bestemme at Norsk Tipping «kan ta på seg oppdrag for andre selskaper, foreninger eller insti-

tusjoner som med hjemmel i lov har tillatelse til å formidle spill eller veddemål eller drive lotteri».

Dersom spillet Extra i framtiden inngår i Norsk Tippings ordinære portefølje, vil det underlegges reglene i pengespilloven og ikke lotteriloven. Spillet vil dermed være gjenstand for de vurderinger Norsk Tipping gjør av en helhetlig spillportefølje for å oppfylle kravet om et ansvarlig spilltilbud og kanalisering av spillere. Dersom ExtraStiftelsen skal motta en andel av Norsk Tippings totale overskudd, vil det være behov for endringer i pengespilloven § 10 som angir hvordan Norsk Tippings overskudd skal fordeles.

3.5 Forholdet til EØS-avtalen

Pengespill og lotterier faller inn under EØS-avtalens regler om fri bevegelighet av tjenester og etableringsretten. Begrensninger i muligheten til å tilby pengespill- og lotteritjenester må derfor begrunnes i allmenne hensyn og være nødvendige og egnet til å oppnå formålet. For at slike begrensninger skal kunne opprettholdes, må det også være en sammenheng og systematikk i regelverket samlet sett. Dette innebærer at det er vanskelig å kombinere både et omfattende privat lotterimarked og omfattende private enkeltlotterier med en enerettsmodell, uten å komme i konflikt med EØS-avtalens regler.

Norsk Tippings enerett til å tilby enkelte spill og lotterier er en restriksjon på den frie bevegeligheten av tjenester og etableringsretten, jf. EØS-avtalen artikkel 31 og 36. Enerettsmodellen er imidlertid akseptert av EFTA-domstolen og anses for å være i overensstemmelse med EØS-avtalen. Det er primært tre allmenne hensyn bak den norske pengespill- og lotterimodellen:

- hensynet til å forebygge problematisk spilleatferd
- hensynet til å forebygge økonomiske misligheter og
- hensynet til å begrense privat profitt.

Økonomiske hensyn, som for eksempel å sikre inntekter til frivillige organisasjoner, aksepteres ikke som hensyn som kan begrunne restriksjoner i fri bevegelighet av tjenester eller etableringsretten. At spillvirksomheten i et monopol har et økonomisk overskudd som utgjør et inntektsgrunnlag for frivillige organisasjoner, aksepteres imidlertid som en gunstig sidevirkning av en slik modell.

Aktørene bak et privat lotteri som fikk avslag på sin søknad om lotteritillatelse, innklaget i 2013 det norske regelverket til EFTAs overvåkningsorgan ESA. Dette resulterte i at ESA i 2014 åpnet

sak mot Norge. Blant annet pekte ESA på forskjellsbehandling av ulike aktører og liten forutsigbarhet i vilkårene for å få lotteritillatelse. På denne bakgrunn, og med bakgrunn i regjeringsplattformens signaler om pengespill- og lotteripolitikken, har Kulturdepartementet nylig gjennomført endringer i lotteriforskriften.

Med bakgrunn i ESAs kritikk av den tidligere praktiseringen av regelverket for private lotteriaktører vil det være vesentlig å avvikle så snart som mulig eventuelle ordninger som forskjellsbehandler enkeltaktører når det gjelder lotteritillatelser. ExtraStiftelsens unntak fra omsetningsgrensene som gjelder for private lotterier, er en forskjellsbehandling som derfor ikke bør videreføres.

4 Forslag om endringer i pengespilloven § 10

4.1 Andel av Norsk Tippings overskudd til ExtraStiftelsen

4.1.1 Høringsforslaget

4.1.1.1 Om styrking av enerettsmodellen

For å kunne opprettholde enerettsmodellen, må det være sammenheng og systematikk i regelverket samlet sett. Den norske pengespill- og lotterimodellen er basert på at spillene og lotteriene med størst omsetning og spillene og lotteriene som har størst risiko for spilleproblemer skal tilbys av Norsk Tipping.

I høringsnotatet skisserte departementet den opprydningen som nylig har foregått når det gjelder regelverket for lotteritillatelser til private aktører. Opprydningen var blant annet en konsekvens av påstander om forskjellsbehandling på lotterifeltet. I forbindelse med opprydningen gjorde departementet vurderinger av hvor mange og hvor store private lotterier som kan tillates på markedet parallelt med Norsk Tippings enerett til å tilby enkelte pengespill og lotterier. Konklusjonen i departementets vurderinger var at et begrenset privat lotterimarked kan tillates, men at verken enkeltlotterier eller det private markedet samlet sett kan ha et for stort omfang. De største pengespillene og lotteriene skal også i framtiden foregå i regi av Norsk Tipping.

Et spill med omsetning på størrelse med det Extra har må derfor i framtiden falle inn under Norsk Tippings ordinære portefølje dersom det skal tilbys på det norske lotterimarkedet. Lovforslaget om en overføring av spillet Extra til Norsk

Tippings ordinære portefølje mot at ExtraStiftelsen får en andel av Norsk Tippings totale overskudd vil styrke sammenhengen og systematikken i regelverket, og derigjennom styrke enerettsmodellen.

4.1.1.2 Om operatørgodtgjørelsen

I høringsnotatet beskrev departementet hvordan samarbeidet mellom Norsk Tipping og ExtraStiftelsen har vært nærmere regulert av en operatøravtale som er inngått mellom de to partene og godkjent av Kulturdepartementet. Dagens avtale er fra 2010. I henhold til operatøravtalen skal alle utviklingskostnader, f.eks. i forbindelse med relanseringer av spillet, og driftskostnader, som bl.a. kommisjonærprovisjon, kuponger, spilleinformasjon og porto, belastes spillet Extra direkte. Spillet belastes også en forholdsmessig andel av fellesutgifter som ikke er tilordnet enkeltspill (lønn, IT, husleie m.v.).

I tillegg trekkes det en operatørgodtgjørelse på 27,5 % av driftsresultatet før overskuddet utbetales til ExtraStiftelsen. I henhold til dagens operatøravtale skal godtgjørelsen kompensere «for den markedstilgangen som stilles til disposisjon for ExtraStiftelsen gjennom Norsk Tippings markedsapparat, og som en sikring av Norsk Tippings overskuddsmottakeres sviktende inntektsnivå som følge av Extra-spillet».

Operatørgodtgjørelsen ble fram til 2005 beregnet på en annen måte, etter en progressiv modell med utgangspunkt i brutto omsetningstall, hvor Norsk Tipping fikk en økende godtgjørelse jo høyere brutto omsetning spillet hadde. Med bakgrunn i at denne utregningsmetoden viste seg å være ugunstig for ExtraStiftelsen slik spillet Extra utviklet seg, ble beregningsmåten endret til fordel for ExtraStiftelsens mottakere og er fra 2005 i stedet basert på driftsresultatet.

Operatørgodtgjørelsen skal etter avtalen inngått mellom partene dekke to forhold: 1) Tilgang til Norsk Tippings markedsapparat og 2) Kompensasjon til Norsk Tippings overskuddsmottakere.

«Tilgang til Norsk Tippings markedsapparat» omfatter bl.a. tilgang til Norsk Tippings etablerte kommisjonærnett, merkevare, salgskanaler, kundegrunnlag, sikkerhets- og ansvarlighetstiltak, og Norsk Tippings etablerte relasjoner, blant annet til NRK. Norsk Tipping har gitt uttrykk for at dette apparatet har en betydelig verdi som er et resultat av betydelige investeringer over mange år, men at det er vanskelig å tallfeste. Et tilsvarende apparat ville være krevende og kostbart for en annen operatør å bygge opp.

ExtraStiftelsen er den eneste private aktøren som Norsk Tipping har inngått avtale om operatøransvar med. Andre private lotterier på markedet, f.eks. Pantelotteriet, har andre operatører og forholder seg til inngåtte avtaler med disse når det gjelder vilkår for driften og dekning av kostnader. ExtraStiftelsen står således i en særstilling overfor Norsk Tipping.

«Kompensasjon til Norsk Tippings overskuddsmottakere» var opprinnelig ment å kompensere for at spillet Extra opptok en plass i Norsk Tippings totale portefølje og at dette kunne gå ut over inntektsnivået til Norsk Tippings øvrige spill hvor overskuddet går til tippenekkelmottakerne. I 2005, i forbindelse med ny beregningsmetode for operatørgodtgjørelsen, tonet imidlertid Norsk Tipping ned behovet for en slik kompensasjon for framtiden. Departementet mener at man derfor kan legge til grunn at betaling for markedstilgang gjennom Norsk Tippings markedsapparat har vært det dominerende hensynet bak operatørgodtgjørelsen siden 2005, da dagens beregningsmetode ble fastsatt for første gang. Slik departementet tolker dette, var godtgjørelsens størrelse på 27,5 % ment å ta høyde for den nye situasjonen.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at ExtraStiftelsen gjennom operatørgodtgjørelsen dekker en rimelig andel av Norsk Tippings utgifter til drift og vedlikehold av sitt markedsapparat.

4.1.1.3 Om størrelsen på ExtraStiftelsens andel av Norsk Tippings overskudd

Departementets klare utgangspunkt i høringsnotatet var at alle formålmottagere skal være i omtrent samme økonomiske situasjon som i dag,

selv om ExtraStiftelsen skal motta en fast andel av Norsk Tippings overskudd i framtiden.

En slik løsning bør altså ikke i nevneverdig grad medføre tapte inntekter for de formålene som mottar midler over tippenekkelen i dag, utover potensielle tap som kan komme som en følge av at Norsk Tippings samlede overskudd svekkes. Samtidig bør heller ikke ExtraStiftelsen komme økonomisk dårligere ut enn under dagens ordning. Dette innebar at departementet tok utgangspunkt i overskuddet som ExtraStiftelsen tar ut fra spillet under dagens ordning. Enhver økning utover dette til ExtraStiftelsen, vil føre til en reduksjon for øvrige formål (idrett, kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner).

I høringsnotatet viste departementet til overskuddet som er utbetalt til ExtraStiftelsen de senere årene og hvilken andel disse midlene utgjør av et samlet overskudd for spillet Extra og overskuddet som er fordelt over tippenekkelen. Med unntak av 2008 og 2014 hvor det sees en effekt av relansering av spillet, ligger utbetaling til ExtraStiftelsen på mellom 220 mill. og 235 mill. kroner:

I høringsnotatet pekte departementet på Norsk Tippings foreløpige prognoser for 2015, hvor det var lagt opp til et overskudd fra spillet Extra på 225 mill. kroner og et overskudd til fordeling over tippenekkelen på 3 425 mill. kroner. Her utgjør spillet Extras andel 6,16 %. Siden høringen er disse prognosene oppdatert. Prognosen for overskuddet til fordeling over tippenekkelen er økt til 3 536 mill. kroner, mens overskuddet fra spillet Extra holdes uendret på 225 mill. kroner. Etter disse prognosene utgjør spillet Extras andel 5,98 %. Departementet vil imidlertid understreke at prognoser alltid har en usikkerhet knyttet til seg.

År ¹	Overskudd Extra overført til ExtraStiftelsen	Overskudd fordelt over tippenekkelen (inkluderer bruk av fondsmidler)	Extra andel av samlet overskudd for Extra + tippenekkelen
2014	245 527 140	3 536 100 000	6,4 %
2013	226 929 922	3 320 900 000	6,40 %
2012	220 059 128	3 425 000 000	6,04 %
2011	223 690 356	3 425 000 000	6,13 %
2010	235 720 599	3 425 000 000	6,44 %
2009	231 924 723	3 425 000 000	6,34 %
2008	240 464 543	3 425 000 000	6,57 %

¹ Før 2008 inngikk ikke spilleautomater i Norsk Tippings portefølje og resultatet fra 2007 og tidligere er dermed ikke sammenliknbart med dagens ordning.

I høringsnotatet foreslo departementet en andel på 6,4 % av Norsk Tippings overskudd til ExtraStiftelsen.

4.1.1.4 Om beregningsmodell for ExtraStiftelsens andel

I høringsnotatet foreslo departementet at ExtraStiftelsens andel beregnes i forkant av at resterende overskudd fordeles over tippenøkkelen. Dette ble foreslått med bakgrunn i at det nylig er foretatt endringer i prosentandelene i tippenøkkelen, senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2015. Departementet fant det derfor ikke hensiktsmessig å på nytt endre denne prosentfordelingen, men presiserte at det kan være et langsiktig mål at Norsk Tippings overskudd fordeles til alle formål gjennom tippenøkkelen og at ExtraStiftelsen inngår som et fjerde formål i denne nøkkelen.

4.1.2 Høringsinstansenes innspill

4.1.2.1 Om styrking av enerettsmodellen

Høringsinstansene gir på generelt grunnlag uttrykk for at de støtter opp om enerettsmodellen og departementets ønske om en opprydning på lotterifeltet for å styrke enerettsmodellen. ExtraStiftelsen og flere av organisasjonene som enten er medlem i stiftelsen eller mottar midler fra stiftelsen peker på at ExtraStiftelsens villighet til å gi fra seg eierskapet til spillet Extra er et bidrag i opprydningen og en styrking av enerettsmodellen. Også de fleste andre høringsinstanser uttrykker at de er positive til at enerettsmodellen styrkes gjennom den opprydningen som nå gjøres.

4.1.2.2 Om operatørgodtgjørelsen

ExtraStiftelsen peker på at Kulturdepartementet og ExtraStiftelsen er enige i at stiftelsens andel av Norsk Tippings overskudd skal beregnes ut fra overskuddet som spillet Extra genererer. ExtraStiftelsen peker imidlertid på at det er uenighet mellom hva man definerer som overskuddet og at uenigheten er knyttet til om operatørgodtgjørelsen som ExtraStiftelsen betaler til Norsk Tipping skal medregnes som del av spilllets overskudd eller ikke (ExtraStiftelsen bruker i sitt hørings svar betegnelsen «markedsavgift» når det refereres til operatørgodtgjørelsen).

ExtraStiftelsen mener at stiftelsen dekker indirekte kostnader to ganger gjennom dagens avtale med Norsk Tipping, først gjennom driftskostnader og deretter gjennom operatørgodtgjørelsen.

Stiftelsen mener at departementets beskrivelse av at operatørgodtgjørelsen skal dekke en forholdsmessig andel av kostnadene er feil.

ExtraStiftelsen viser også til et Stortingsvedtak fra 1997 og mener i den sammenheng at det er hevet over enhver tvil at overskuddet fra spillet Extra skal gå til helseformål. Uklarheter siden oppstarten av spillet, som uklare premisser, stor omsetning og unntak fra omsetningsgrensene, har imidlertid ført til en vridning av spilllets overskudd gjennom årene. Vridningen har ført til at fordelingen av Extras overskudd ikke har vært politisk styrt, som det har vært for de øvrige spillemidlene. Stiftelsen peker på at siden Stortinget har vedtatt fordelingen av Norsk Tippings overskudd gjennom tippenøkkelen, er det naturlig at det er de folkevalgte som skal bestemme fordelingen av Extras overskudd.

ExtraStiftelsen konkluderer med at operatørgodtgjørelsen ikke bør dekkes av ExtraStiftelsen etter at eierskapet til spillet Extra er overført til Norsk Tipping.

De aller fleste av høringsinstansene som er medlem i ExtraStiftelsen og som har avgitt hørings svar støtter ExtraStiftelsens argumentasjon om at verdien av operatørgodtgjørelsen må tas med når ExtraStiftelsens framtidige andel skal beregnes. Dette gjelder *Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Landsforeningen uventet barnedød, Norske Kvinners Sanitetsforening, Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte, Norsk Epilepsiforbund, ADHD Norge, Rådet for psykisk helse, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Foreningen for hjertesyke barn, Diabetesforbundet, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Hørsels-hemmedes Landsforbund, Norsk Revmatikerforbund, Norges Astma- og Allergiforbund, Norges Døveforbund, Landsforeningen for hjerte- og lunge-syke, Dysleksi Norge, Redd Barna og Mental Helse*. Organisasjonene stiller spørsmål ved rimeligheten ved operatørgodtgjørelsen. De fleste trekker fram at det er urimelig at ExtraStiftelsen dekker indirekte kostnader to ganger gjennom betaling av operatørgodtgjørelsen og at dette må unngås i den foreslåtte modellen. Enkelte organisasjoner peker på at helseformålene på denne måten har vært med på å finansiere de øvrige overskuddsformålene under Norsk Tipping. Flere av organisasjonene trekker imidlertid fram at det er rimelig at helseformålene skal betale en andel av drift, utvikling og markedsføring av spillene i Norsk Tipping, på lik linje med øvrige formålmottakere.

Norges Blindesforbund er en av ExtraStiftelsens medlemsorganisasjoner. Organisasjonen forutsetter at intensjonen i avtalen mellom ExtraStiftelsen

og Norsk Tipping angående operatørgodtgjørelsen ivaretas, men presiserer ikke nærmere hva dette vil innebære.

Det er også en rekke organisasjoner som har mottatt prosjektmidler fra ExtraStiftelsen som støtter ExtraStiftelsens argumentasjon om at operatørgodtgjørelsen ikke bør dekkes av ExtraStiftelsen etter at eierskapet til spillet Extra er overført til Norsk Tipping.

LNU – Norges barne- og ungdomsorganisasjoner mottar midler fra Norsk Tippings overskudd i dag. LNU trekker fram at det vil være sterkt urimelig at operatørgodtgjørelsen skal gå fra å være en kostnad til å beregnes som del av overskuddet fra spillet. De peker på at det er vanskelig å tenke seg at Extra ville vært den suksessen spillet er i dag, uten hjelpen og støtten fra Norsk Tippings markedsapparat.

Bransjeforeningen for samfunnsnyttig lotterivirksomhet er skeptisk til at det tillates «markedsavgift» for noen aktører og ber om at denne praksisen opphører.

Norsk Tipping trekker fram at det har vært en grunnleggende forutsetning for Norsk Tippings operatørrolle for spillet Extra at operatørrollen ikke skulle svekke overskuddet til de formål Stortinget hadde bestemt at skulle tilgodeses i henhold til pengespilloven. Norsk Tipping mener det er riktig å se hen til dette når overskuddsandelen skal fastsettes for ExtraStiftelsen.

4.1.2.3 Om størrelsen på ExtraStiftelsens andel av Norsk Tippings overskudd

ExtraStiftelsen mener at en framtidig andel til ExtraStiftelsen bør ta utgangspunkt i spillet Extras verdi. Stiftelsen ønsker en nullsumsmodell, hvor ExtraStiftelsen får ut tilsvarende verdi som det spillet Extra tilfører Norsk Tipping. Operatørgodtgjørelsen bør ikke dekkes av ExtraStiftelsen etter at eierskapet til spillet Extra er overført til Norsk Tipping. ExtraStiftelsen mener at deres framtidige andel bør være 9 % av Norsk Tippings overskudd.

Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Landsforeningen uventet barnedød, Norske Kvinners Sanitetsforening, Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte, Norsk Epilepsiforbund, ADHD Norge, Rådet for psykisk helse, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Foreningen for hjertesyke barn, Diabetesforbundet, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Hørselshemmedes Landsforbund, Norsk Revmatikerforbund, Norges Astma- og Allergiforbund, Norges Døveforbund, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke, Dysleksi Norge, Redd

Barna og Mental Helse støtter ExtraStiftelsens forslag om en andel på 9 % til ExtraStiftelsen. Disse organisasjonene mener at helseformålenes andel av Norsk Tippings samlede overskudd må gjenspeiles i verdien som Extra tilfører overskuddet.

Kreftforeningen er en av ExtraStiftelsens medlemsorganisasjoner. Organisasjonen mener at departementets forslag om en andel på 6,4 % er for lavt. Organisasjonen peker på at departementet i vesentlig større grad må ta utgangspunkt i det reelle overskuddet og verdiene ExtraStiftelsen har med seg inn fra spillet, og legge dette til grunn for prosentatsen som gis som gjenytelse.

Norges Handikapforbund er en av ExtraStiftelsens medlemsorganisasjoner. Organisasjonen er tilfreds med departementets utgangspunkt om at alle formålmottakere skal være i omtrent samme økonomiske situasjon som i dag. Organisasjonen peker på at ExtraStiftelsens inntektsnivå vil være tryggere og mer forutsigbart når det baseres på Norsk Tippings totale overskudd. Organisasjonen peker også på at en forutsetning som må legges til grunn er at nåverdien av inntektskilden (Extra) gjenspeiles i kompensasjonens størrelse og i en robust forutsigbarhet.

Norsk Folkehjelp er en av ExtraStiftelsens medlemsorganisasjoner. Organisasjonen finner det som mest naturlig at det beløpet som har dannet grunnlag for ExtraStiftelsens utbetalinger til nå danner beregningsgrunnlaget for deres andel som overskuddsmottaker. Denne organisasjonen støtter departementets forslag om en andel på 6,4 % til ExtraStiftelsen.

En rekke organisasjoner som ikke er medlem i ExtraStiftelsen, men som mottar prosjektmidler gjennom stiftelsen er uenige i departementets forslag på 6,4 %. Organisasjonene støtter ExtraStiftelsens forslag om en andel på 9 %, eller uttaler mer generelt at helseformål bør få en høyere andel.

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) viser til vedtak i Idrettsstyret 25. juni 2014 hvor det fremkommer at utgangspunktet for å finne Extra-spillet "riktige" andel av overskuddet til Norsk Tipping, må være at det ikke påvirker overføringene til de eksisterende overskuddsmottakerne. NIF støtter departementets forslag og mener at en framtidig andel på 6,4 % er en god løsning og et fornuftig kompromiss. Med en slik prosentandel er utsiktene gode for at ExtraStiftelsen vil få en økonomisk opptur og en stor grad av finansiell forutsigbarhet i framtiden.

LNU støtter departementets forslag om at ExtraStiftelsen får 6,4 % av Norsk Tippings over-

skudd. LNU viser til at spillet Extra over lengre tid har hatt en fallende omsetning, men en gledelig oppgang etter relansering av spillet i 2014. LNU mener imidlertid at når ExtraStiftelsens andel av overskuddet skal beregnes, må man se bort fra 2014 som ikke er et normalt driftsår.

Norsk Tipping peker på at spillet Extra vurderes å ha en nedadgående kurve i framtidige år, i tråd med trenden for denne typen spill ellers i Europa. Sett i lys av spillets fremtidsutsikter, synes en øremerking av 6,4 % av Norsk Tippings overskudd å være en meget god og sikker langsiktig løsning for ExtraStiftelsen. Ut fra forventet omsetningstrend for spillet Extra, vil stiftelsen sannsynligvis komme bedre ut med en andel på 6,4 % enn ved videreføring av dagens ordning.

Samferdselsdepartementet viser til at Rednings-selskapet får tilskudd fra både Samferdselsdepartementet og fra Norsk Tippings overskudd. Samferdselsdepartementet peker i den forbindelse på Kulturdepartementets utgangspunkt om at alle formålmottakere skal være i omtrent samme økonomiske situasjon som i dag, selv om ExtraStiftelsen mottar en fast prosentandel av Norsk Tippings overskudd i framtiden.

Bransjeforeningen for samfunnsnyttig lotteri-virksomhet mener at godtgjørelsen til ExtraStiftelsen bør reflektere den verdien som tilføres tippene-kkelen, slik at de etablerte overskuddsmottakerne ikke blir rammet økonomisk.

4.1.2.4 Om beregningsmodell for ExtraStiftelsens andel

Norges Handikapforbund, Norsk Rikstoto, LNU og Lotteri- og stiftelsestilsynet har i høringsrunden spilt inn at prosentandelene i tippene-kkelen bør endres nå, slik at overskuddet som skal tilfalle ExtraStiftelsen reflekteres som en andel av tippene-kkelen, i stedet for at ExtraStiftelsens andel trekkes fra Norsk Tippings overskudd før resterende overskudd fordeles over tippene-kkelen.

4.1.3 Departementets vurderinger

4.1.3.1 Om styrking av enerettsmodellen

Departementet vurderer at det er viktig å ha sammenheng og systematikk i pengespill- og lotteri-regelverket for å sikre at dagens enerettsmodell kan videreføres.

Spillet Extra må anses for å ha vært gjenstand for en hybridløsning, da det til nå har vært organisert i regi av Norsk Tipping og underlagt Norsk Tippings ansvarlighetsregime, samtidig som det

er et privat lotteri som er regulert av lotteriloven. Spillet har vært i en særstilling med høyere omsetningsgrense enn andre private lotterier, men risiko knyttet til spillet og driften av dette kan lettere sammenliknes med Norsk Tippings øvrige spill, enn spill som tilbys av private aktører. Departementet mener imidlertid at hybridløsninger kan svekke sammenhengen og systematikken i pengespill- og lotteri-regelverket samt medføre forskjellsbehandling av private aktører.

Departementet har nå etablert klare vilkår for større private lotterier i framtiden. Nylig ble det innført regler i lotteriforskriften som tillater inntil fem lotterier med inntil 300 mill. kroner i årlig omsetning. ExtraStiftelsen og spillet Extra vil ikke oppfylle disse vilkårene, bl.a. fordi spillets omsetning er for stor. Departementet vil ikke kunne tillate unntak fra omsetningsgrensene for private lotterier i framtiden, og spillet Extra vil dermed ikke kunne videreføres uten endringer i eierskap og driftstillatelse. Departementet vurderer at det vil styrke enerettsmodellen at spillet Extra overføres til Norsk Tippings ordinære portefølje.

Den foreslåtte endringen innebærer dermed at man fjerner den privilegerte markedstilgangen ExtraStiftelsen som en enkeltstående privat lotterioperatør har innehatt, og sikrer likebehandling av alle private lotterioperatører. Fordelingen av midler til ExtraStiftelsen blir etter forslaget et element i Stortingets ordinære fordelingspolitikk.

4.1.3.2 Om operatørgodtgjørelsen

Departementet har notert seg at ExtraStiftelsen, og de fleste av organisasjonene som er medlem i eller mottar midler fra ExtraStiftelsen, i høringen trekker fram at operatørgodtgjørelsen ikke bør dekkes av ExtraStiftelsen etter at eierskapet til spillet Extra er overført til Norsk Tipping. Dette begrunnes med at stiftelsen dekker indirekte kostnader to ganger gjennom dagens avtale med Norsk Tipping, først gjennom driftskostnader og deretter gjennom operatørgodtgjørelsen. Stiftelsen er ikke enig i departementets beskrivelse av at operatørgodtgjørelsen dekker en forholdsmessig andel av Norsk Tippings kostnader.

Departementet viser til at Norsk Tipping legger til grunn at operatørgodtgjørelsen dekker noe annet enn driftskostnadene som belastes spillet Extra. Disse driftskostnadene er direkte kostnadene knyttet til spillet Extra (f.eks. kuponger og reklamemateriell), samt en andel av fellesutgiftene som ikke kan tilordnes enkeltspill (f.eks. husleie og IT). Departementet viser til at Norsk Tipping gjennom årene har lagt betydelig innsats i å

etablere et omfattende markedsapparat. Etablering av merkenavn, kundegrunnlag, kontakter m.v. har foregått over tid og krever vedlikehold om dette skal opprettholdes. Departementet legger til grunn at det nødvendigvis har vært og er store utgifter knyttet til etablering og vedlikehold av et slikt apparat, selv om utgiftene ikke alltid kan konkretiseres og kostnadsføres direkte og alene til dette formål. Slike utgifter vil inngå i Norsk Tippings ordinære regnskap og har hatt og vil ha betydning for hvilket overskudd som utbetales til formålmottagerne.

Formålene som mottar Norsk Tippings overskudd over tippenøkkelen (idrett, kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner), vil dermed også dekke kostnader i tilknytning til etablering og vedlikehold av Norsk Tippings markedsapparat. I motsetning til ExtraStiftelsen, som i dag bruker Norsk Tippings tjenester gjennom en avtale, mottar disse formålene midler direkte fra Norsk Tippings ordinære overskudd. Kostnader knyttet til etablering og vedlikehold av Norsk Tippings markedsapparat vil for disse formålene ikke synliggjøres i form av en konkret prosentandel, slik det er nedfelt i Norsk Tippings avtale med ExtraStiftelsen, men vil inngå som del av kostnader i Norsk Tippings ordinære regnskap, og trekkes fra før selskapets ordinære overskudd beregnes. Verdien av et slikt markedsapparat er betydelig, men konkrete kostnader kan være vanskelige å identifisere og tallfeste.

ExtraStiftelsen bidrar til opprettholdelse av Norsk Tippings markedsapparat i dag ved å dekke en andel av utgiftene. Departementet vurderer at det vil være rimelig at ExtraStiftelsen, på linje med øvrige formålmottakere, også i fortsettelsen er med på å dekke en andel av Norsk Tippings utgifter til etablering og vedlikehold av et omfattende markedsapparat. Departementet mener at ExtraStiftelsen ikke vil dekke slike utgifter to ganger ved at verdien av dagens operatørgodtgjørelse ikke beregnes som en del av spillet Extras overskudd, når andelen til ExtraStiftelsen skal fastsettes.

Dersom verdien av operatørgodtgjørelsen (ca. 90 mill. kroner årlig) skal inngå i beregningen av ExtraStiftelsens framtidige andel av Norsk Tippings overskudd, vil dette kunne ha den konsekvens at utbetalingene til de øvrige formålene på tippenøkkelen (idrett, kultur og samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner) vil bli redusert tilsvarende med ca. 90 mill. kroner. Dette fordi midlene som Norsk Tipping i dag mottar gjennom operatørgodtgjørelsen inngår i Norsk Tippings totale regnskap og overskudd. En slik løsning vil

dermed gi en inntektsøkning til ExtraStiftelsen på bekostning av et inntektstap for øvrige formålmottakere, sammenlignet med dagens situasjon. Dette er ikke i tråd med departementets klare utgangspunkt om at alle formålmottakere forholdsmessig skal stilles i omtrent samme situasjon som i dag etter en eventuell lovendring. Departementet kan derfor ikke støtte ExtraStiftelsens forslag om å inkludere operatørgodtgjørelsen i beregningsgrunnlaget for ExtraStiftelsens andel.

4.1.3.3 *Om størrelsen på ExtraStiftelsens andel av Norsk Tippings overskudd*

Departementet har notert seg at ExtraStiftelsen, samt de aller fleste av høringsinstansene som enten er medlem i ExtraStiftelsen eller mottar midler fra stiftelsen, tar til orde for at ExtraStiftelsen skal få en høyere prosentandel av Norsk Tippings overskudd enn departementets forslag om 6,4 %. Forslaget fra disse organisasjonene er 9 %. Forskjellen mellom departementets forslag og disse organisasjonenes forslag utgjør i hovedsak verdien av operatørgodtgjørelsen.

Departementet har samtidig notert seg at enkelte av ExtraStiftelsens medlemsorganisasjoner, som også mottar midler over tippenøkkelen i dag, støtter departementets forslag. Det samme gjelder NIF og LNU som mottar midler gjennom henholdsvis idrettsdelen og kulturdelen av tippenøkkelen i dag.

I høringsnotatet la departementet til grunn at en rimelig løsning innebærer at en andel av Norsk Tippings overskudd til ExtraStiftelsen ikke i nevneverdig grad skal gå ut over andre formål som mottar midler over tippenøkkelen i dag. En andel på 6,4 % av Norsk Tippings overskudd ville etter prognosene for 2015 tilsvare 240,1 mill. kroner til ExtraStiftelsen. Dette er noe mer enn overskuddet ExtraStiftelsen har mottatt de siste årene, med unntak av overskuddet fra 2014 som tilsynelatende var ekstraordinært høyt i etterkant av relanseringen av Extra i 2013. Til sammenlikning vil en andel på 9 % av Norsk Tippings overskudd etter de samme prognosene utgjøre 338,5 mill. kroner. Dette ville utgjøre en kraftig inntektsøkning for ExtraStiftelsen, som vil reflekteres i en tilsvarende inntektsreduksjon for dagens formålmottakere.

Departementet vil presisere at departementets beregning av et forslag til andel til ExtraStiftelsen er basert på erfaringer knyttet til spillet Extras utvikling samt prognoser for Norsk Tippings totale overskudd og prognoser for spillet Extra i nær framtid. Dersom spillet Extra eller Norsk

Tippings totale overskudd i framtiden skulle få en annen utvikling enn det som forventes i dag, vil ikke dette nødvendigvis ha relevans for den fastsatte prosentandelen. Verken ExtraStiftelsen eller andre overskuddsformål har et rettskrav på et gitt utbetalingsnivå i kroner og øre.

Departementet vil trekke fram at i tillegg til en fast prosentandel, vil ExtraStiftelsen også få flere framtidige økonomiske fordeler ved å motta en fast andel av Norsk Tipping overskudd. ExtraStiftelsens inntektsnivå vil være tryggere og mer forutsigbart når det baseres på Norsk Tippings totale overskudd, framfor overskuddet fra ett enkelt spill. Spillet Extra vurderes av Norsk Tipping til å ha en nedadgående kurve i framtidige år. Dette er trenden for lotterispill av denne typen både i Norge og ellers i Europa. Spillere av Extra har også høyere gjennomsnittsalder enn dem som spiller på Norsk Tippings øvrige lotterier, og gjennomsnittsalderen er økende. Der som ExtraStiftelsen skulle basert framtidig inntekt alene på spillet Extra, er det trolig at inntektene ville reduseres. ExtraStiftelsen vil som ordinær overskuddsmottager samtidig få en andel av en mulig framtidig økning i Norsk Tippings overskudd, bl.a. med bakgrunn i nye spillanseringer. I henhold til sine prognoser forventer Norsk Tipping inntektsvekst de nærmeste år. På denne bakgrunn holder departementet fast ved at en framtidig andel på 6,4 % til ExtraStiftelsen er en god løsning for alle parter.

4.1.3.4 Om utformingen av lovteksten

Departementet har etter høringen kommet fram til at det rent lovteknisk er mest hensiktsmessig at man i selve lovteksten kun viser til formålet, dvs. «helse og rehabiliteringsformål». For de øvrige formål i pengespilloven § 10 navngis ikke enkeltaktører eksplisitt, kun de overordnede formålskategorier. For å sikre en helhetlig og sammenhengende lovteknikk, legger derfor departementet opp til at «helse- og rehabiliteringsformål» skal være det lovfestede overskuddsformålet. Dette innebærer ingen realitetsendring sammenlignet med det hørte forslaget.

4.1.3.5 Konstitusjonelle forhold

Departementet vil understreke at forslaget til endringer ikke binder framtidige Storting. Stortinget vil som normalt stå konstitusjonelt fritt til å endre loven – til skade eller til gunst for de berørte formål – på ethvert framtidig tidspunkt.

4.2 Forskriftshjemmel

4.2.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet et nytt § 10 femte ledd i pengespilloven, som vil gi Kongen mulighet til å fastsette utfyllende bestemmelser om gjennomføring av reglene i pengespilloven § 10, inkludert forskrifter om tilsyn og kontroll med mottakere av midler. Videre la departementet opp til at ExtraStiftelsen selv ville være nærmest til å sikre at midler som utbetales ikke utgjør ulovlig offentlig støtte, da stiftelsen har eget kontrollregelverk og fører tilsyn med sine tilskuddsmottakere.

4.2.2 Høringsinstansenes innspill

Lotteri- og stiftelsestilsynet peker på at etter at departementets høringsnotat ble sendt ut, har Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) sendt på høring et forslag om innføring av et nytt register for offentlig støtte. Her presiseres det at det er de offentlige støttegiverne som er ansvarlige for å påse at regelverket overholdes, og ikke støttemottakerne. NFD foreslår derfor at støttegiver skal være pliktsubjekt og ansvarlige for å registrere nødvendige opplysninger i registeret.

4.2.3 Departementets vurderinger

Regelverket knyttet til et register for offentlig støtte er ikke vedtatt ennå. For å sikre mulighet til å regulere forpliktelsene knyttet til offentlig støtte, foreslår Lotteri- og stiftelsestilsynet en tilføyelse til departementets foreslåtte forskriftshjemmel, slik at det i framtiden også kan gis forskrifter om rapporteringsplikt. Departementet støtter dette forslaget.

4.3 Forholdet til stiftelsesloven

4.3.1 Høringsinstansenes innspill

Lotteri- og stiftelsestilsynet peker i sitt høringssvar på at ExtraStiftelsen er en stiftelse som er underlagt stiftelsesloven. Etter stiftelsesloven § 19 kan ikke stiftelsen gjennomføre overføringer til Norsk Tipping som har et element av gave i seg. Dette vil kunne betegnes som en utdeling til Norsk Tipping, noe som vil ligge utenfor formålet til stiftelsen. Lotteri- og stiftelsestilsynet ber derfor om at det sikres at overdragelsen skjer i samsvar med stiftelseslovens krav.

4.3.2 Departementets vurderinger

Departementet vurderer at det er ExtraStiftelsen selv som må påse at overføringer som stiftelsen gjennomfører er i samsvar med stiftelsesloven, samt innhente eventuelle godkjenninger fra Lotteri- og stiftelsestilsynet.

Departementet legger likevel til grunn for dette lovforslaget at stiftelseslovens krav er oppfylt. Departementet mener at verdien av en ytelse til ExtraStiftelsen på 6,4 % av Norsk Tippings overskudd gjennom flere år med meget god margin vil veie opp for spillet Extras markedsverdi i en situasjon hvor ExtraStiftelsen ikke vil kunne bruke Norsk Tippings apparat til distribusjon av spillet. Departementet trekker også fram at ExtraStiftelsen og Norsk Tipping ifølge deres samarbeidsavtale eier spillet Extra i fellesskap, presumtivt med en halvpart hver. Det er således bare halvparten av markedsverdien som ExtraStiftelsen kan sies å gi fra seg.

Norsk Tipping har etter forespørsel fra departementet vurdert hvilken verdi spillet Extra kan ha. Norsk Tipping viser til en verddivurdering utført av Oslo Economics på oppdrag fra ExtraStiftelsen som konkluderer med at spillet Extra har en verdi i intervallet 2,08 mrd. kroner til 5,3 mrd. kroner. Vurderingen tar utgangspunkt i Oslo Economics' forventninger til framtidig omsetning og overskudd fra spillet. Norsk Tipping mener at det framtidige potensialet til spillet Extra er betydelig overdrevet i rapporten. Norsk Tipping trekker fram at spilllets omsetning trolig vil falle i de kommende år, samt at en sentralt premiss i Oslo Economics' rapport er at det er gitt tillatelse til å drive spillet Extra. Denne forutsetningen vil imidlertid ikke være til stede etter 31. desember 2015, da ExtraStiftelsens nåværende tillatelse utløper. Ny tillatelse vil etter dagens regelverk ikke kunne gis på samme vilkår som ExtraStiftelsen har i dag. Norsk Tipping peker på at Oslo Economics har beregnet en verdi av dagens tillatelse og dagens tilgang til Norsk Tippings infrastruktur og ikke en verdi av konseptet Extra.

Norsk Tipping trekker fram at alternativet for selskapet til en videreføring av spillet Extra, vil kunne være å etablere et nytt bingolignende lotterikonsept. Norsk Tipping legger til grunn at et tilsvarende kjøp av merkevarer vil ha en verdi på 1,2 mill. kroner pluss mva. Norsk Tipping mener at dette utgjør det beste estimatet på verdien av merkevaren Extra ut fra selskapets kjennskap til pengespillmarkedet. Selskapet peker i denne forbindelse på at tilgang til eksponering og distribusjon har en vesentlig større verdi enn selve merkevaren. Tatt i betraktning at spillet eies av Norsk

Tipping og ExtraStiftelsen i fellesskap, mener Norsk Tipping at en naturlig verdsettelse av hver eiers andel således vil være ca. 600 000 kroner. Departementet vurderer at Norsk Tippings spillkompetanse og kunnskap om spillmarkedet gjør at deres vurderinger av Extras markedspotensiale og verdi må tillegges sterk vekt.

Til sammenlikning vil en andel på 6,4 % av Norsk Tippings overskudd over ti år, beregnet med utgangspunkt i Norsk Tippings overskudd i 2015 og en medium avkastning på 4 %, utgjøre i overkant av 1,9 mrd. kroner i nåverdi. Dette er et konservativt anslag, både med tanke på at Norsk Tippings overskudd etter all sannsynlighet vil øke i framtiden, samt at beregnet avkastning er moderat. Departementet mener dermed at det kan legges til grunn at ExtraStiftelsen ikke gir fra seg større verdier enn det de får tilbake gjennom en fast andel av Norsk Tippings overskudd.

Departementet presiserer at hensikten med lovforslaget er å sikre at ExtraStiftelsen og øvrige overskuddsmottakere stilles omtrent i samme økonomiske situasjon etter at spillet Extra overdras til Norsk Tippings ordinære portefølje, ikke å betale markedsverdi for spillet.

4.4 Overgangsordning

4.4.1 Høringsforslaget

I høringsforslaget la departementet til grunn at ExtraStiftelsen fra og med 2016 skulle motta en andel av Norsk Tippings totale overskudd. Dette overskuddet fastsettes av Norsk Tippings generalforsamling i april hvert år. Departementet har således lagt til grunn at ExtraStiftelsens andel av dette overskuddet ville utbetales årlig til stiftelsen i etterkant av generalforsamlingen, i likhet med det som gjelder for de fleste andre overskuddsmottakere.

4.4.2 Høringsinstansenes innspill

Norsk Tipping har i sitt hørings svar gjort departementet oppmerksom på at det har vært etablert en praksis hvor ExtraStiftelsen har fått å konto utbetalinger av overskudd gjennom året. Dette er ikke i samsvar med prinsippene for fordeling av Norsk Tippings overskudd over tippesnøkkelen.

ExtraStiftelsen har i etterkant av høringen på forespørsel fra departementet bidratt med innspill til hvordan situasjonen, som er beskrevet av Norsk Tipping, kan løses gjennom en overgangsordning.

4.4.3 Departementets vurderinger

Departementet la til grunn for høringen at ExtraStiftelsen skulle få utbetalt en prosentandel av Norsk Tippings overskudd fra og med våren 2016. Opplysningene som kom fram i høringsrunden har imidlertid ført til at det vil være nødvendig å etablere en overgangsordning for å fase ExtraStiftelsen fra en ordning med forskuddsvis utbetaling av overskudd løpende gjennom regnskapsåret, til en ordning hvor midler i hovedsak utbetales etterskuddsvis, i etterkant av at Norsk Tippings generalforsamling har fastsatt selskapets overskudd i april året etter regnskapsåret.

ExtraStiftelsen har fått månedlige à konto utbetalinger gjennom året beregnet på bakgrunn av et konservativt estimat av forventet overskudd fra spillet Extra, med en sluttavregning etter at årsregnskapet er fastsatt i generalforsamlingen påfølgende år. Overskuddet fra spillet Extra for 2015 vil dermed bli utbetalt til ExtraStiftelsen gjennom året 2015. Dette er i motsetning til vanlig praksis, hvor Norsk Tippings overskudd fordeles til formålene etter at generalforsamlingen er avholdt påfølgende år (overskudd fra 2015 fordeles etter generalforsamling i april 2016). Det vil imidlertid ikke være noe overskudd fra spillet Extra å fordele i etterkant av generalforsamlingen i 2016, da ExtraStiftelsen allerede har mottatt disse midlene gjennom 2015. Det vil etter departementets vurdering ikke være rimelig om ExtraStiftelsen fikk overskudd fra 2015 utbetalt to ganger. Dette innebærer at ExtraStiftelsen i 2016 vil stå uten utbetaling fra Norsk Tippings overskudd, dersom stiftelsen skal fases direkte inn på en etterskuddsvis utbetalingsordning.

For å avhjelpe ExtraStiftelsens likviditetsproblemer ved en overgang fra forskuddsuttbetaling til etterskuddsuttbetaling, foreslår departementet en overgangsordning i 2016 og 2017. Stiftelsen har opplyst at midler til ExtraStiftelsens godkjente prosjekter som skal utbetales i januar 2016, vil spares opp gjennom 2015. Dette innebærer at i 2016 mottar stiftelsen et forskudd fra midler til utbetaling våren 2017, som er tilstrekkelig til å opprettholde driften av sekretariat m.v. I 2017 mottar stiftelsen ca. 2/3 av forventet overskudd allerede i januar. Forskuddene motregnes etter Norsk Tippings generalforsamling våren 2017 mot den totale andelen som skal tilfalle ExtraStiftelsen fra Norsk Tippings overskudd.

Fra 2018 etableres en permanent ordning hvor ExtraStiftelsen får utbetalt 4/12 av forventet overskudd i januar året etter regnskapsåret.

Resterende overskudd som skal tilfalle ExtraStiftelsen utbetales etter at Norsk Tippings generalforsamling har fastsatt selskapets endelig overskudd for foregående år. Generalforsamling avholdes normalt i april hvert år.

Ordningen som er beskrevet ovenfor er utarbeidet i samråd med ExtraStiftelsens sekretariat. Departementet mener overgangsordningen og den permanente løsningen som er beskrevet, gir en smidig overgang for ExtraStiftelsen fra forskuddsuttbetaling av midler til etterskuddsuttbetaling. I likhet med enkelte andre overskuddsmottakere, f.eks. NIF, vil ExtraStiftelsen motta en del av sine midler i januar året etter regnskapsåret. Andelen som utbetales i januar er likevel så liten at det ikke vil utgjøre noen fare for at ExtraStiftelsen skal få utbetalt for mer midler enn stiftelsens rettmessige andel av Norsk Tippings overskudd. Med bakgrunn i tidligere utbetalingspraksis knyttet til ExtraStiftelsen og det faktum at enkelte andre overskuddsmottakere får midler i januar, mener departementet at en slik løsning for utbetaling av midler er forsvarlig og akseptabel.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementets forslag har som mål at ExtraStiftelsen skal motta en prosentandel av Norsk Tippings overskudd som forholdsmessig innebærer omtrent det samme som ExtraStiftelsen tidligere har mottatt som overskudd fra spillet Extra. Departementet vurderer at ExtraStiftelsen dermed vil være i stand til å fortsette driften omtrent som i dag. Forslaget medfører også at dagens mottakere av Norsk Tippings overskudd beholder sin nåværende forholdsmessige andel av dette overskuddet.

Lovendringen er basert på et premiss om at spillet Extra i framtiden vil inngå i Norsk Tippings ordinære portefølje og gjøres til gjenstand for Norsk Tippings helhetlige og løpende vurderinger av spillporteføljen. Dette vil blant annet innebære tiltak for å oppfylle målet om ansvarlig spill og kanalisering av spillere til Norsk Tippings tilbud. ExtraStiftelsen vil således ikke lenger ha mulighet til å legge føringer på videreutvikling av spillet etter at en overføring av rettighetene til spillet er gjennomført.

Til grunn for forslaget ligger forutsetningen at det gjennomføres en privatrettslig overdragelse av eierskapet til spillet Extra fra ExtraStiftelsen til Norsk Tipping. Den privatrettslige overføringen

kan ikke pålegges i lovs form. Departementet legger derfor opp til at lovendringen ikke skal tre i kraft før en slik overdragelse er gjennomført. Departementet vil samtidig understreke at den privatrettslige avtalen mellom ExtraStiftelsen og Norsk Tipping konstitusjonelt sett ikke kan legge noen begrensninger på Stortingets fremtidige handlingsfrihet som lovgiver og heller ikke danne grunnlag for noen rettslig beskyttede forventninger, for eksempel dersom Stortinget senere skulle ønske å endre § 10 til skade eller gunst for de berørte formål, jf. ovenfor punkt 4.1.3.5.

Departementet foreslår en forskriftshjemmel for å sikre at det i framtiden ved behov kan fastsettes nærmere regler om gjennomføringen av tilskuddsordningene som beskrives i § 10. Forskriftshjemmelen åpner også for at Kongen kan fastsette forskrifter om tilsyn og kontroll med mottakere av spillemidlene samt disse organisasjonenes rapporteringsplikt.

6 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget

Til § 10 andre ledd

§ 10 andre ledd bestemmer fordelingen av Norsk Tippings overskudd. Bestemmelsen endres, slik at en andel av Norsk Tippings overskudd skal tilfalle helse- og rehabiliteringsformål. Denne andelen beregnes før resterende overskudd fordeles til øvrige formål etter fordelingsnøkkelen som angis i lovteksten.

Lovendringen forutsetter at midlene til helse- og rehabiliteringsformål skal fordeles nærmere av Kongen. Det legges til grunn at Kongen skal fordele midlene til ExtraStiftelsen Helse og Rehabilitering, og at midlene deretter viderefremmes etter denne stiftelsens regler for tildeling av pro-

sjektstøtte. Tildelingen må imidlertid være i tråd med reglene for bruk av midler som utgjør offentlig støtte.

Det framgår av § 10 andre ledd første punktum at utbetalinger til ExtraStiftelsen gjennom tippesnøkkelen skal iverksettes fra spilleåret 2016. Inntektene fra spilleåret 2016 utbetales i 2017. Departementet viser for øvrig til omtalen under punkt 4.4.4 om overgangsordning.

Til § 10 fjerde ledd

§ 10 fjerde ledd bestemmer hvordan overskuddet til fordeling til formålene nevnt i andre ledd skal fastsettes. Fondsavsetninger og midler til ulike tiltak mot spilleavhengighet avsettes før Norsk Tippings overskudd til fordeling til formålene etter andre ledd fastsettes. Det er generalforsamlingen som avgjør størrelsen på avsetningene til fond og til tiltak mot spilleavhengighet. Det gjøres enkelte språklige og tekniske endringer i bestemmelsen, men bestemmelsens innhold endres ikke.

Til § 10 nytt femte ledd

§ 10 femte ledd gir Kongen fullmakt til å fastsette forskrifter med nærmere bestemmelser om gjennomføringen av reglene i § 10. Forskriftsfullmakten gjelder alle formålmottakere, ikke kun helse- og rehabiliteringsformål. Kongen kan gi forskrifter med nærmere regler om fordelingen av midlene som tilfaller de ulike kategoriene av formålmottakere som nevnes i § 10. Kongen kan også gi forskrifter som sikrer mulighet for tilsyn og kontroll med formålmottakerne. For å sikre at tilsynsmyndigheten har tilgang til nødvendig informasjon for å kunne drive tilsyn og kontroll, gis Kongen også fullmakt til å fastsette forskrifter om rapporteringsplikt for formålmottakerne.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i pengespilloven (andel av Norsk Tippings overskudd til helse- og rehabiliteringsformål).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i pengespilloven (andel av Norsk Tippings overskudd til helse- og rehabiliteringsformål) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i pengespilloven (andel av Norsk Tippings overskudd til helse- og rehabiliteringsformål)

I

I lov 28. august 1992 nr. 103 om pengespill m.v. gjøres følgende endringer:

§ 10 andre ledd skal lyde:

Overskuddet fra spillevirksomheten i selskapet og datterselskap *fordeles først med 6,4 % til helse- og rehabiliteringsformål. Deretter fordeles resterende overskudd med 64 % til idrettsformål, 18 % til kulturformål og 18 % til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner som ikke er tilknyttet Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. Midlene fordeles nærmere av Kongen.*

§ 10 fjerde ledd skal lyde:

Det årlige beløp til fordeling etter *andre* ledd fastsettes etter at det er foretatt fondsavsetnin-

ger, og etter at det er foretatt særskilt avsetning til forskning, informasjon, forebygging og behandling *i tilknytning til spilleavhengighet som fordeles av Kongen.*

§ 10 nytt femte ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrifter med utfyllende bestemmelser om gjennomføring av reglene i denne paragraf, inkludert forskrifter om rapporteringplikt, samt tilsyn og kontroll med mottakere av midler.

§ 10 nåværende femte ledd blir sjettede ledd.

II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
2. Endringene i § 10 andre ledd får virkning fra og med spilleåret 2016 (til utbetaling i 2017).

